

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕДУРНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ



БИБИГУЛЬ БАКИРОВА,

старший преподаватель
Института профессионального обучения Академии,
старший советник юстиции

С 1 июля 2021 года в Республике Казахстан (РК) действуют нормы Административного процедурно-процессуального кодекса от 29 июня 2020 года (АППК), с введением которого упразднены Законы «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» и «Об административных процедурах».

Генеральной прокуратурой РК проведена работа по приведению в соответствие с АППК ряда действующих нормативных правовых актов, в том числе, регулирующих порядок рассмотрения обращений физических и юридических лиц.

Внесены изменения и дополнения в Закон РК «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года (Закон), Инструкцию по рассмотрению обращений, сообщений, предложений, откликов и запросов в органах, ведомствах, учреждениях и организации образования прокуратуры РК, утвержденную приказом Генерального Прокурора РК от 01 июня 2018 года №72, отраслевой приказ Генерального Прокурора РК от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора».

В связи с нововведениями в законодательстве, исходя из специфики работы, органами прокуратуры административные акты выносятся по жалобам и заявлениям в сферах, по которым прокуратура уполномочена принимать решения, реализующие установленные законами права и обязанности.

То есть, прокуроры обязаны проводить заслушивание заявителей при вынесении обременяющих административных актов по кадровым вопросам, на действия прокурора, связанные с санкционированием мер по обеспечению исполнения исполнительных документов и где прокуроры принимают решения, затрагивающие права и обязанности определенного лица.

В социально-экономической сфере рассмотрение жалоб органами прокуратуры осуществляется на основаниях и в пределах, установленных статьями 6 и 21 Закона, в сроки, установленные АППК.

Законом определены категории вопросов, рассматриваемых прокурорами, это: в интересах лиц, неспособных самостоятельно себя защитить (в силу физических, психических и иных обстоятельств); неограниченного круга

лиц; при угрозе необратимых последствий (для жизни, здоровья людей и безопасности страны); о вмешательстве в деятельность субъектов частного предпринимательства со стороны государственных органов, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Если поступившее обращение не подпадает под перечисленные категории и подлежит рассмотрению другим административным органом, то орган прокуратуры, в срок не позднее трех рабочих дней со дня его поступления, перенаправляет уполномоченному административному органу, должностному лицу с одновременным уведомлением (извещением) участника административной процедуры (ч.1 ст. 65 АППК).

Прокуроры по рассмотренным жалобам на действия государственных органов решения выносят в виде ответов (по действующей практике), а сами жалобы рассматриваются в упрощенном порядке (без проведения заслушивания) в течение пятнадцати рабочих дней со дня поступления обращения, как сообщения о нарушении законов и иных нормативных актов.

При этом, жалобы на решения (ответы) должностных лиц органов прокуратуры, принятые по результатам рассмотрения сообщений о нарушении законов уполномоченными органами подлежат рассмотрению в упрощенном порядке (без заслушивания, в течение 15 рабочих дней).

АППК объединил в себе административные процедуры и административное судопроизводство, то есть, новый Кодекс определяет порядок рассмотрения обращений административными органами, обжалования их ответов, регулирует общественные отношения, связанные с осуществлением административных процедур, а также с административным судопроизводством по разрешению споров в сфере государственного управления (Административная юстиция).

Из части 2 статьи 102 АППК следует, что судам в порядке административного судопроизводства подсудны споры, вытекающие из публично-правовых отношений.

Обжалование физическими и юридическими лицами действий (*бездействий*) и решений государственных органов с применением норм АППК имеет значительную судебную практику, в том числе, по вопросам, касающимся надзорной деятельности прокуроров в социально-экономической сфере.

Согласно части 1 статьи 43 Закона, «прокурор – это сотрудник органов прокуратуры, осуществляющий установленные Законом полномочия в целях реализации функций прокуратуры».

В силу частей 1 и 2 статьи 30 Закона, «прокурор вправе обратиться с заявлением (*исковым заявлением*) в суд в порядке и на основаниях, установленных законом».

При отклонении актов прокурорского надзора либо оставлении их без рассмотрения прокурор обращается с заявлением в суд о признании актов, решений и действий (*бездействия*) органов и должностных лиц незаконными.

В абзаце 2, части 2 статьи 9 АППК закреплено, что прокурор вправе обратиться в суд с иском в целях осуществления возложенных на него обязанностей в порядке, установленном Кодексом.

В соответствии с частью 5 и 6 статьи 31 АППК, прокурор в случае отклонения административным органом, должностным лицом протеста на не соответствующие закону административный акт, а также на административное действие (*бездействие*) обращается с иском в суд.

Прокурор, предъявивший иск, пользуется всеми процессуальными правами, а также несет все процессуальные обязанности истца, кроме права на заключение соглашения о примирении, медиации или об урегулировании спора в порядке партисипативной процедуры.

Таким образом, из буквального толкования требований закона следует, что обратиться в качестве истца с иском в суд вправе только прокурор, в качестве физического должностного лица.

Соответственно, иски от государственного учреждения органов прокуратуры как юридического лица административными судами возвращаются, согласно подпункту 4) части 2 статьи 138 АППК, то есть, когда заявление подписано лицом, не имеющим полномочий на его подписание или его предъявление.

К примеру, Специализированный межрайонный административный суд Атырауской области определением от 20 января 2022 года по указанным основаниям вернул иск государственного учреждения «Специализированная природоохранная прокуратура Мангистауской области» к Республиканскому государственному учреждению «Жайык-Каспийская межобластная бассейновая инспекция рыбного хозяйства Комитета рыбного хозяйства министерства экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан» об отзыве письма Управления рыбной инспекции по Мангистауской области №04-53/67 от 5 апреля 2021 года, о признании недействительным протокола комиссии дисциплинарного совета от 15 июля 2021 года и заключения служебного расследования от 10 июня 2021 года.¹

¹ Определение Специализированного межрайонного административного суда Атырауской области от 20 января 2022 года.

Сложилась определенная практика рассмотрения в суде административных исков по оспариванию актов прокурорского надзора, внесенных по результатам проведенных прокурорами анализов либо проверок в социально-экономической сфере. В основном, физическими и юридическими лицами обжалуются представления прокуроров об устранении нарушений законности.

Согласно статье 23 Закона, представление в системе правовых актов прокуратуры относится к одному из актов прокурорского надзора, к числу таких же как, протест, санкция, указание, постановление.

Акты прокурорского надзора, внесенные на основании, в порядке и пределах, установленных законом, обязательны для рассмотрения, исполнения органами, организациями и должностными лицами, которым они адресованы.

Между тем, среди актов прокурорского надзора, имеют место быть как обязательные для рассмотрения, так и обязательные для исполнения.

В силу требований пункта 2 статьи 27 Закона представление подлежит рассмотрению с принятием мер по устранению указанных в нем нарушений законности должностным лицом или органом в течение тридцати календарных дней, а в случаях, если могут наступить необратимые последствия для жизни и здоровья человека и гражданина, безопасности государства, – в срок, установленный прокурором.

Вместе с тем, указания и постановления прокурора, данные в пределах его компетенции, обязательны для исполнения уполномоченным органом или должностным лицом, которым они адресованы (*статьи 26, 28 Закона*).

Зачастую, по искам об оспаривании представлений прокуроров суды возвращают дела, руководствуясь подпунктом 11) части 2 статьи 138 АППК с обоснованием, того, что такие дела не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

То есть, суды учитывают, что представление прокурора носит рекомендательный характер, который подлежит обязательному рассмотрению и не влечет каких-либо правовых последствий при его неисполнении, в отличие от других актов прокурорского надзора, которые требуется исполнить.

К примеру, Специализированный межрайонный административный суд Алматинской области по указанным основаниям возвратил административный иск АО «Фонд развития предпринимательства «Даму» в лице регионального филиала по Алматинской области к ГУ «Прокуратура Алматинской области» о признании недействительным представления об устранении нарушений законности от 20 сентября 2021 года, внесенный по результатам проверки состояния законности при осуществлении субсидирования и гарантирования в рамках программ Фонда.²

Полагаем, что органам прокуратуры в дальнейшем необходимо постоянно анализировать практику применения отдельных норм АППК и при необходимости вносить соответствующие изменения и дополнения в отраслевые нормативные правовые акты Генерального Прокурора РК.

² Определение Специализированного межрайонного административного суда Алматинской области от 13 декабря 2021 года.